

Floresta e Sociedade: Um Percurso (1875-2005)¹

Maria Carlos Radich* e Fernando Oliveira Baptista**

*Professora Associada

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Av. das Forças Armadas,
1649-026 LISBOA

**Professor Catedrático

Instituto Superior de Agronomia. Departamento de Economia Agrária e Sociologia
Rural. Tapada da Ajuda, 1349-017 LISBOA

Sumário. Este texto procurou relacionar os diferentes intervenientes na floresta portuguesa — os seus proprietários privados e comunitários e ainda o Estado — com as funções que esperavam dessa mesma floresta — articulação com os sistemas agrários, produtiva, de lazer e recreio, ambiente e de conservação, simbólica — e com o resultado global, que foi o aumento da área florestal, a qual, admite-se, pode ter passado de uns 7% a aproximadamente um terço da área do continente português, entre 1875 e 2005.

Ao longo do tempo considerado, a relação entre intervenientes, funções esperadas e ampliação da floresta variou, o que levou a delimitar três períodos, 1875-1938, 1938-1974, 1974-2005. Assim, o enorme acréscimo da área de floresta no primeiro destes períodos foi impulsionado pelos particulares que tinham em vista as produções florestais. Nos períodos que se seguiram, a área continuou a crescer, embora de forma mais moderada, pesando então a acção do Estado. Este, no primeiro período, assumiu sobretudo a função de conservação e protecção do território juntando-se seguidamente aos particulares em torno da floresta produtiva. No terceiro dos períodos, a função ambiental passaria a ser exigida pela sociedade e pelos acordos europeus. A função lazer afirma-se igualmente no tempo mais recente, captando então o interesse dos proprietários privados. Como apoio aos sistemas agrários, a floresta foi importante até aos anos sessenta, declinando no seguimento.

Palavras-chave: arborização; floresta; funções da floresta; proprietários florestais; políticas florestais

Forest and Society (1875-2005)

Abstract. This article attempts to link the different entities involved in the Portuguese forest — the private, community, and state owners — with functions expected from the forest — support to agrarian systems, forest products, recreation, environment, conservation and symbolic interests — and also the global result of forest expansion. In continental Portugal this growth in forest area may have increased from about 7% to approximately one third, between the period

¹ Comunicação apresentada ao 5º Congresso Florestal Nacional, organizado em Viseu, de 16 a 19 de Maio de 2005, pela Sociedade Portuguesa de Ciências Florestais.

1875 to 2005.

During this time, the relationship between the subjects, functions and the growth of the forest changed. In respect to this, three periods, 1875-1938, 1938-1974 and 1974-2005 have been outlined. The rapid increase in forest area in the first of these periods was stimulated by the private owners interested in production forestry. In the following periods, forest growth continued, although at a slower pace, this time due to the contribution of the state. From 1875 to 1938, the state mainly oversaw the function of conservation and protection of the territory. After this period the state joined itself to the private owners with the purpose of utilising the productive forest. From 1938 to 1974, the environmental function started to be demanded by society as well as European agreements. In recent years the recreation factor has become stronger, and has caught the interest of private owners. As a support to agrarian systems the forest remained important until the 60's, after which its significance declined.

Key words: afforestation; forest; forest's functions; forest's owners; forest's policies

Forêt et Société: Un Parcours (1875-2005)

Résumé. Ce texte cherche à mettre en rapport ceux qui ont eu affaire à la forêt — ses propriétaires privés ou communautaires, et encore l'Etat — avec les fonctions qu'on attendait de cette même forêt — son soutien aux systèmes agraires, son apport productif, ses loisirs, son impact sur l'environnement, sa charge symbolique — et, avec pour résultat global, l'augmentation de sa surface, qui, on admet, peut avoir augmenté de 7% à environ un tiers de la surface du continent portugais, entre 1875 et 2005.

Tout au long de ce parcours, le rapport entre les intervenants, les fonctions et la croissance de la forêt a changé, ce qui a conduit à séparer trois périodes, 1875-1938, 1938-1974 et 1974-2005. Dans ce cadre, on voit que la très forte croissance de la surface de la forêt dans la période 1875-1938 est due à l'action des propriétaires privés, qui avaient en vue les productions forestières. La forêt s'est encore agrandie par la suite, bien que de façon moins vive, et cette fois avec le soutien de l'Etat. Etat qui, dans les années 1875-1938 a surtout pris en mains la fonction conservatrice de la forêt. Plus tard, il a rejoint les propriétaires privés avec pour but une forêt productive. Dans la dernière des trois périodes, la fonction sur l'environnement, délaissée par l'Etat, a été reprise par la société et est devenue un souci dû aux accords européens. La fonction loisir s'est affermie également dans le dernier quart du XX^{ème} siècle, grâce à l'appui des propriétaires privés. Finalement, en tant que soutien des systèmes agraires, la forêt a été très importante jusqu'aux années 1960, mais cette fonction s'est effacée par la suite.

Mots clés: forestation; forêt; fonction de la forêt; propriétaires forestiers; politiques forestières

Floresta e sociedade: um percurso (1875-2005)

A história da floresta não se esgota nas relações com o Estado. É certo que este é um aspecto marcante, dada a importância das políticas públicas e das intervenções do Estado, e dado também o modo como estas sempre se associaram à prática da Silvicultura. Mas a vida da floresta, quando expressa em áreas e espécies, e no balanço contínuo das

plantações e sementeiras, da regeneração natural, dos fogos e dos cortes sem reflorestação é, e sempre foi, feita também por outros agentes: proprietários privados e comunitários (baldios). A estes, em conjunto, cabem hoje mais de 90% da área florestal do país.

O percurso da floresta é assim, sobretudo, o resultado da actividade, dos interesses e das lógicas de gestão dos diferentes tipos de proprietários. Esta actividade, através dos objectivos com

que é desenvolvida e dos produtos e serviços que fornece, assegura à sociedade e à economia as funções — articulação com o sistema agrário, produtiva, de lazer e recreio, ambiental e de conservação, simbólica — que, em cada época, podem esperar da floresta.

Este texto, considerando três períodos da história recente da arborização, visa precisamente abordar, de modo esquemático e a traço talvez demasiado grosso, alguns destes temas e as consequências que da sua análise se podem retirar para apreender a floresta. Os períodos foram assim delimitados: de 1875 a 1938; de 1939 a 1974; depois de 1974.

De 1875 a 1938²

Entre 1875 e 1938, a área da floresta em Portugal pode ter registado um crescimento da ordem de um milhão e oitocentos mil hectares. É certo que os pontos de apoio para uma tal estimativa são frágeis, eles próprios estimativas das áreas de floresta nos momentos inicial e final do período, mas não havendo por enquanto valores mais fiáveis, são eles que sustentam a aproximação possível.

A contribuição directa do Estado para um acréscimo desta grandeza, se não deste exacto valor, afigura-se diminuta. A área de sementeiras efectuadas pelos serviços públicos, entre 1886-87 e 1936 ascende a pouco mais de 50 mil hectares, dos quais uns 25 mil nas dunas, 18 mil nas serras, o restante em "terrenos firmes". Como a área ocupada pelas matas do Estado nunca fora considerável — perto de 34 mil hectares em 1902-03 — terá de concluir-se que o Estado pesava

muito pouco na floresta que realmente existia e que não passou a pesar muito mais à conta do crescimento que então ocorreu. De facto, o grande impulso para o aumento da área florestal neste período foi dado por mãos privadas, de maior ou menor envergadura: foram elas que, esquematicamente, fizeram avançar o montado do Sul, no âmbito da grande dimensão da propriedade, enquanto que no Norte e Centro se ampliava a área de pinhal, com frequência por iniciativa de pequenos proprietários.

Neste quadro de crescimento, as funções que se pretendia que as florestas desempenhassem eram diversas. Pelo lado dos particulares, avultou o interesse pela função produtiva da floresta, materializada na cortiça, madeira, e crescentemente na resina. Em todos estes casos funcionou o estímulo dos mercados, sobretudo externos, que neste período se expandiam com bastante vigor. A par desta, a floresta iria manter a função que tradicionalmente preenchia, de complemento dos sistemas agrários, aos quais facultava madeiras para construção, instrumental agrícola e objectos caseiros, lenhas, carumas, carvão, camas e alimentos para gado, frutos vários, ingredientes para estrumes... Parte destas funções de suporte dos sistemas agrários podia ser, e aliás assim era, partilhada pelos incultos, que mais facilmente do que a floresta facultavam pastagem, mas mais dificilmente madeira. Esperava-se ainda da floresta uma terceira função, a de que contribuísse para a preservação do território. Esta dimensão da floresta, que não interessava especialmente aos particulares, nem captava o seu empenho, foi assumida e privilegiada pelo Estado, em nome do interesse público.

A posição do Estado em matéria

² Sobre este período cf. Radich 1991, 1994, 1995 e 2000.

florestal enraizou numa visão própria do todo constituído pelo território nacional. Ao longo do século XIX, este foi sendo revelado com crescente nitidez e integrou preocupações, algumas aliás antigas, que iam no sentido de protegê-lo e acudir-lhe em espaços sensíveis como eram, por exemplo, as dunas costeiras, os terrenos alcantilados e incultos e os terrenos afectados pelos regimes torrenciais de alguns rios. Em todos estes casos se impunha a arborização, o que arrastava, inevitável e naturalmente a contribuição da Silvicultura. Deste modo, esta constituiu-se e instituiu-se no século XIX em estreita ligação com o Estado, captou as heranças de saber teórico e de prática de que já então se dispunha e avançou, com renovados conhecimentos e meios, para a elaboração e execução de projectos florestais de conservação do território. Afigura-se que a matriz fundadora da Silvicultura portuguesa foi pelo fundamental marcada por este nó que a função conservadora da floresta, a mão estatal e o sentido de interesse público constituíram.

No terreno, as diferentes visões e

interesses que se constelaram em torno da floresta não eram de molde e ajustar-se com facilidade. Estado e Silvicultura viam a questão do território de forma global, a partir de cima. Sob este ângulo de visão, a realidade da propriedade privada e da comunitária eram sobretudo escolhidos a que a floresta conservadora avançasse para onde mais devia ir. Não que, pela sua ligação à função conservadora da floresta, a Silvicultura se tivesse alheado da questão produtiva — textos importantes da Silvicultura teórica deste período, sobre pinhais, soutos, montados, bem como incentivos à resinagem e à introdução de novas essências provariam o contrário. Mas a imensidão da propriedade não estatal era um facto, e nela nem o Estado, nem a prática da Silvicultura conseguiam facilmente entrar. Isto explica, julga-se, que quando o mercado estimulou as produções florestais, Estado e Silvicultura tenham visto a floresta particular crescer praticamente sem o seu concurso e a contra corrente do essencial da sua própria visão.

Evolução da área florestal em Portugal continental, em 1000 hectares

	1875 ⁽¹⁾	1910 ⁽²⁾	1939 ⁽³⁾	1972 ⁽⁴⁾	1984 ⁽⁵⁾	1995/98 ⁽⁶⁾
Total	640	1957	2467	2834	3042	3349
Pinhal	210	430	1161	1307	1351	1054
Eucaliptal				166	243	672
Montado de sobro	370	366	690	641	680	713
Montado de azinho		417	360	526	534	462
Outros	60	744	256	194	234	448

(1) Gerardo A. Pery, *Geographia e estatística geral de Portugal e colónias*, Lisboa, 1875.

(2) Pedro Romano Folque (coord.), *Carta agrícola e florestal de Portugal na escala 1/500.000*, Direcção dos Serviços da Carta Agrícola, 1910.

(3) Mário de Azevedo Gomes, Henrique de Barros e Eugénio de Castro Caldas, *Evolução da agricultura portuguesa entre as duas guerras mundiais*, Lisboa, 1945.

(4) *Inventário florestal – informação disponível no fim de 1972*, Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas, 1973.

(5) *Distribuição da floresta em Portugal continental. Áreas florestais por concelhos 1984*, Direcção-Geral de Florestas, 1985. Nota – Informação disponível em 1984.

(6) *Inventário Florestal Nacional, 3ª revisão, 1995-1998*, Direcção-Geral das Florestas, 2001.

A tentativa estatal para resolver este pesado desencontro, e conseguir algum controlo na propriedade que não lhe pertencia, foi o Regime Florestal. Procurava-se desse modo compatibilizar um discurso grandioso com uma prática até então limitada. No imediato, este instrumento pode não ter sido muito eficaz, mas iria perdurar como apoio legislativo e mostrar, mais tarde, a sua utilidade.

De 1939 a 1974³

A aprovação, em 1938, do Plano de Povoamento Florestal destinado a arborizar terrenos comunitários — os baldios — nas serras do Norte e Centro inicia um novo período na vida da floresta, marcado pela presença do Estado. Um indicador desta influência é o facto da área arborizada pelo Estado, através deste Plano e da acção do Fundo de Fomento Florestal, e o acréscimo da área florestal entre 1939 e 1974 serem quase iguais: ambos rondam os 370 mil hectares.

O Plano de Povoamento Florestal, que previa a arborização de 420 mil hectares entre 1939 e 1968, absorveu, apesar de apenas ter sido parcialmente cumprido, a quase totalidade do empenho arborizador dos Serviços Florestais que, de 1939 a 1974, florestaram 287 mil hectares, dos quais 272 mil na execução do Plano.

São abundantes os textos da época em que se argumentava a favor da arborização dos terrenos comunitários. Vamos, contudo, fixar-nos apenas num documento do próprio ministro que assinou o Plano de Povoamento Florestal, onde se sintetizam com nitidez

as metas a alcançar. Das cinco alíneas em que se desenrolavam os argumentos para justificar o "empreendimento", as três primeiras tinham uma preocupação económica mas sem qualquer relação com a economia dos povos que usufruíam dos baldios: "aumento da produção de madeiras, produtos delas extraídos e sua exportação"; "aproveitamento como combustível, especialmente no caso de continuarem a ser metidos em cultura arvense terrenos até agora destinados à silvicultura" e "desenvolvimento industrial para a preparação e transformação dos produtos florestais". Só depois se seguiam duas alíneas em que se referiam aspectos ambientais e relativos à diversidade dos efeitos da floresta, mas também sem colocar grande ênfase nos interesses imediatos das populações serranas: "benefício resultante da modificação do regime das chuvas, fixação das terras e areais móveis e correcção torrencial" e "utilização como elemento de defesa nacional, ocupação e trabalho das populações rurais, melhoramentos de pastagens, motivo de atracção turística, beneficiação do clima e da saúde pública".

Das alíneas referidas merece destaque a que relaciona a florestação com a indústria, até porque, ao longo das décadas de quarenta e cinquenta, esta relação viria a ser continuamente reafirmada, em especial a propósito da indústria de pasta de papel. Esta argumentação foi também retomada com grande ênfase quando a política florestal se concentrou prioritariamente na propriedade privada.

Note-se ainda que, como seria de esperar da época em que o Plano de Povoamento Florestal foi lançado e iniciada a sua concretização, a par da

³ Sobre este período cf. Baptista, 1993

ênfase nos objectivos económicos o Plano era também apresentado, na propaganda oficial, como tributário do nacionalismo do Regime. Apenas um exemplo: "O que é, ainda, senão assegurar *continuidade à alma nacional*, reconstituir os bosques que os nossos antepassados não podiam separar da sua aldeia distante, quando dela se lembravam em terras de outros continentes?".

A florestação dos baldios ignorou, na herança de uma Silvicultura centrada no Estado e na grande dimensão, a importância dos terrenos comunitários para as pequenas economias dos agricultores serranos. Não se vão retomar aqui os temas das repercussões da florestação na vida das serras e das lutas em defesa dos baldios, mas apenas notar que a execução do Plano foi um processo de arborização de manchas de grande dimensão sob o controlo do Estado, em que coincidiram uma opção política e o modelo técnico de Silvicultura.

Outro eixo de actuação do Estado neste período passou pelo Fundo de Fomento Florestal, cuja história legal já vinha de 1945 mas que foi reformulado e reestruturado, na primeira metade dos anos sessenta, para intervir na florestação da propriedade privada. Esta política visava um duplo objectivo. Por um lado, proporcionar uma alternativa aos grandes domínios fundiários que nesta época tinham dificuldade em continuar a cultivar cereal numa parte das suas áreas. Por outro, correspondia às exigências da indústria de pasta de papel, muitas vezes expressas com clareza como, por exemplo, no *Relatório de 1964, do Conselho de Administração da Sociedade Industrial de Celulose - SOCEL*: "(...) apesar das boas vontades patenteadas por entidades governamentais, ainda não foi dado início ao

cumprimento da reconversão florestal a nível nacional tal como o III Plano de Fomento expressamente a encarava. Confiadamente esperamos que o Governo, na inteira consciência da falta de madeiras para as fábricas de celulose para que concedeu licenças, se lance intensivamente nesta directriz". Articular a florestação com o processo de industrialização era também, neste período, uma preocupação frequentemente expressa pelos técnicos e em textos de responsabilidade governamental.

O Fundo veio a arborizar, no período 1965-1974, 77 mil hectares, sobretudo em grandes propriedades do sul do país, que encontraram na florestação, uma alternativa, como se assinalou, ao recuo do cereal desde os anos sessenta.

Também o Regime Florestal, desenhado como já antes se referiu para favorecer a intervenção estatal na floresta, teve, nestes anos, grande importância. Assim, por um lado, foi a base legal da sujeição dos baldios aos Serviços Florestais, por outro, alcançou grande expressão na propriedade privada de grande dimensão, sobretudo na região que vai do Tejo à serra do Algarve, onde proporcionou, ao conferir aos proprietários direito de disporem de polícia florestal privativa e de coutarem pastos, caça e pesca, "a vantagem de uma melhor e mais eficiente defesa da propriedade" (LOPES, 1960). Isto numa época em que era frequente a contestação social dos grandes domínios fundiários.

Antes de 1939, como se referiu, a floresta assegurava à economia e à sociedade produtos florestais (madeira, lenha, cortiça, resina e frutos) destinados ao abastecimento interno e à exportação, a par de um suporte ao funcionamento dos sistemas de produção agrícolas e pecuários e das economias domésticas

rurais. Nalgumas manchas recorreu-se também à floresta para proteger os territórios.

Depois de 1939, este último aspecto foi perdendo relevo, enquanto a função produtiva da floresta reafirmou a sua importância através do fornecimento de madeiras às indústrias (serrações, carpintarias, mobiliário, aglomerados, contraplacados, folheados e sobretudo, pasta para papel), da exportação de cortiça e, até aos anos cinquenta, de resina.

A outra função mencionada, a articulação com o sistema agrário, ampliou-se até ao início da década de sessenta, associada à expansão da área cultivada em sistemas de produção que ainda pouco recorriam a adubos químicos e à motorização, e com o crescimento de uma população rural ainda muito dependente da madeira, como combustível e como matéria prima para a construção das casas e dos equipamentos.

Este quadro alterou-se com a grande emigração dos anos sessenta, que foi acompanhada por uma decisiva transformação tecnológica da agricultura — salários mais elevados, avanço da motorização e recurso crescente a adubos, herbicidas e fitofármacos — e pelas mudanças nas condições de vida nos lugares e aldeias, onde a botija de gás foi ocupando, como combustível doméstico, o lugar de lenhas, pinhas e carumas; o pão caseiro cedeu lugar às carrinhas das padarias das vilas que percorrem vales e montes; a construção de casas e de outros equipamentos, passou a depender menos das madeiras e de outros materiais locais. Começou assim a desenhar-se a separação da floresta em relação à agricultura e aos modos de vida rurais. Foi um afastamento que se acentuou nas décadas

seguintes.

Com a submissão dos baldios ao Regime Florestal, o Estado alargou a floresta que controlava e geria, somando meio milhão de hectares à área das matas nacionais. Paralelamente, o eucalipto emergia de modo significativo no panorama florestal, associado à expansão da indústria de pasta para papel. De facto, em 1970, esta consumia 83% da madeira de eucalipto, cabendo 10% às serrações e 3,5% ao autoconsumo. Comparativamente, o destino do pinheiro bravo era o seguinte: serrações, 53%; autoconsumo, 15%; combustível, 13%; pasta para papel, 10% e aglomerados, 8%.

Neste período (1939-1974) declinou a preocupação da Silvicultura com a conservação dos territórios, ao mesmo tempo que se concretizava uma das suas ambições: intervir na floresta através do Estado. Este projecto veio a ser realizado com a tutela e arborização das áreas dos baldios o que, simultaneamente, correspondia ao desenvolvimento da função produtiva da floresta. Esta veio também a beneficiar da política de apoio ao fomento da cortiça, a que viria a ficar associado o emblemático tratado sobre *Subericultura* de NATIVIDADE (1950), e do empenho na florestação da propriedade privada, apoiado pelo texto de GOMES (1969) dedicado ao *Fomento da arborização nos terrenos particulares*.

Depois de 1974. A floresta, o Estado e a silvicultura

A queda do Estado Novo, em 1974, teve repercussões quase imediatas na vida da floresta tutelada pelo Estado: no ano seguinte foi anunciada a devolução dos baldios aos seus utilizadores tradicionais. Esta devolução, que veio a

ser concretizada no plano legal em 1976, previa que o controlo dos terrenos comunitários fosse entregue às comunidades rurais que tradicionalmente os usufruíam e geriam. Abria-se, de qualquer modo, a possibilidade destas comunidades optarem por manter os Serviços Florestais do Estado a gerir os "patrimónios florestais". Esta modalidade veio a ser escolhida pela maioria das unidades baldio: em 1993, tinha sido a opção de 78% (GERMANO, 1999).

O panorama actual dos terrenos comunitários (cf. BAPTISTA, *in lit.*) evidencia as debilidades desta modalidade de associação entre as unidades baldio e o Estado, e a dificuldade dos Serviços Florestais assegurarem a gestão das áreas florestais. A falta de meios é correntemente evocada para justificar esta situação, que, seguramente, também decorre do lugar atribuído aos baldios na hierarquização das prioridades. Este quadro não é, certamente, dissociável da relação dos Serviços Florestais com a perda, em cada local, em cada serra, do poder ganho com o Plano de Povoamento Florestal de 1938, ou seja, não é dissociável do declínio dos anos-Estado da Silvicultura portuguesa.

A par desta evolução dos baldios, continuou até à primeira metade dos anos oitenta a acção do Fundo de Fomento Florestal e, nesta mesma época, foi lançado o Projecto Florestal Português/Banco Mundial. O Fundo viria a arborizar de 1975 a 1983, cerca de 70 mil hectares (CARVALHO e MORAIS, 1996).

O Projecto, inicialmente programado para o intervalo 1981-1986, foi depois prolongado até 1989 e previa a florestação de 150 mil hectares, dos quais 90 mil hectares pelos Serviços Florestais do Estado e 60 mil hectares pela Portucel

(Empresa de Celulose e Pasta de Papel de Portugal), então uma empresa pública. Vieram a ser, de facto, arborizados 120 mil hectares, dos quais metade pelos Serviços Florestais (VIEIRA, 1991). ESPADA (1991) indica que em 1985 se encontravam florestados 80 mil hectares, dos quais 44 mil pelos Serviços Florestais e 36 mil pela Portucel. Refere ainda que a área plantada pelos Serviços se repartia pelos baldios (70%) e pela propriedade privada (30%); e a da Portucel, por propriedades da própria empresa (64%), por propriedades privadas (21%) e por baldios (15%). Destaca também que a área média por projecto foi de 66 hectares e que, contrariamente ao previsto no projecto, as propriedades de pequena dimensão não foram um alvo privilegiado (cf. também Louro, 1988).

O Projecto Florestal Português/Banco Mundial assinalou o declínio da intervenção directa do Estado na florestação. A devolução dos baldios aos povos marcou o fim de uma ampla área controlada pelo Estado, que ficava reduzido aos 86 mil hectares das matas nacionais. O termo do Projecto afastou o Estado da florestação, que doravante ficava entregue aos proprietários. De facto, as novas iniciativas de política florestal lançadas já depois de 1986, no quadro da integração de Portugal na União Europeia, transferiam para os proprietários a responsabilidade da elaboração, apresentação e execução dos projectos de arborização. De 1986 até 1995, estas políticas financiaram a instalação de mais de 200 mil hectares de floresta, quase exclusivamente na propriedade privada.

Se admitirmos, como os dados disponíveis mostram, que desde a primeira metade dos anos setenta até

1998 a área florestal cresceu 515 mil hectares, verifica-se que a soma das áreas florestadas e financiadas pelo Estado neste período, corresponde a 76% deste número.

Este último apontamento permite agora reconstituir um aspecto, muitas vezes omitido, na história da floresta portuguesa. Nos anos em que esta teve a sua maior expansão (do século XIX até 1938), o crescimento da área florestal foi quase exclusivamente executado e financiado pelos proprietários privados, nomeadamente pelos de pequena dimensão do Centro e Norte do país. Depois, no segundo período considerado, o crescimento da área de floresta coincidiu com a área plantada pelo Estado, cerca de 80% da qual ficou também a tutelar nas unidades de baldio. Finalmente, neste último período o aumento da área de floresta parece continuar associado sobretudo ao financiamento das políticas públicas.

De qualquer modo, com a excepção dos baldios, a floresta que se foi constituindo é sobretudo privada como evidência o panorama actual: Estado, 3%; baldios, 11%; grandes empresas industriais e exportadoras, 10%; um conjunto diversificado de entidades (câmaras municipais, juntas de freguesias, associações, Igreja, etc.), 3%; e os que se vão designar por proprietários florestais privados, 73%.

Estes últimos são um grupo muito vasto e diversificado mas que na sua quase totalidade são proprietários em nome individual ou têm as parcelas de floresta integradas em explorações agrícolas. A maior parte gere as suas matas com lógicas diferentes daquela que uma avaliação técnica, herdeira do Estado e de uma racionalidade ajustada à grande dimensão, indicaria como

acertado. Convém ainda salientar que cada proprietário, mesmo que não invista nem cuide da sua mata, tem sempre uma lógica de gestão e é em função dela que aprecia as soluções que lhe são propostas.

Variáveis como a dimensão da floresta, a periodicidade do seu rendimento e o peso deste na economia do proprietário, a utilização da floresta como uma reserva ou a sua exploração com acerto rentabilístico são importantes para perceber a diversidade das lógicas de gestão dos diferentes tipos de proprietários (BAPTISTA e SANTOS, 2005). Assim, uma despesa maior na vida familiar ou um investimento noutra actividade, pode levar a que a decisão económica mais acertada para o proprietário seja vender a madeira antes do que seria aconselhável no plano técnico-económico. Nas propriedades de muito pequena dimensão, é outro exemplo, a opção económica mais conveniente pode ser, mesmo correndo o risco de um incêndio, não investir, nem trabalhar, e utilizar as árvores como uma mera reserva a que se pode recorrer quando necessário.

Perceber e aceitar a diversidade dos critérios e objectivos dos proprietários florestais é um primeiro e indispensável passo para chegar a opções técnicas adequadas e concretizáveis. Qualquer solução tem de conciliar o saber técnico e as tecnologias disponíveis com a lógica de gestão dos proprietários. Fora desta conciliação haverá apenas modelos técnicos desenraizados da realidade da floresta, estejam ou não traduzidos em articulados legais e opções políticas mais ou menos imperativas. Mas, a este propósito, nunca é de mais recordar que a floresta é demasiado vulnerável para suportar imposições do exterior.

A constituição privada da floresta, sobretudo a sua articulação com as unidades de pequena dimensão, não foi, contudo, até hoje incorporada pelo Estado e pela Silvicultura. Esta última, entendida como as concepções teóricas e a prática profissional dos engenheiros florestais, manteve sempre a sua matriz fundadora em que prevalece uma racionalidade técnica ajustada à grande dimensão e ao lugar central do Estado.

É esta cultura técnica que, naturalmente, transparece depois nas políticas e regulamentos elaborados e aplicados pelo Estado e, mesmo nas situações em que a presença deste se esbate, aquela herança mantém-se acantonada nos modelos técnicos cuja racionalidade exige a grande dimensão e uma lógica de gestão que frequentemente se afasta da dos proprietários florestais que, de facto, existem.

A intervenção na floresta obriga a mudar de rumo e a procurar conciliar as propostas técnicas com as lógicas dos proprietários, sejam privados ou comunitários, de pequena ou grande dimensão, com ou sem rendimento regular da floresta, pese este muito ou pouco na economia do proprietário, seja a floresta gerida como reserva ou com acerto rentabilístico. Não há uma floresta separada dos seus proprietários e não se pode ignorar a diversidade de lógicas de gestão com que estes actuam.

Depois de 1974. As funções da floresta

Nos pontos antes dedicados ao percurso da floresta de 1875 a 1974, referiram-se as funções que esta foi assegurando à economia e à sociedade. Assinalou-se o alargamento e depois o declínio da sua articulação com os sistemas de produção agrícolas e

pecuários e com as pequenas economias rurais, evidenciou-se o lugar central da obtenção de produtos florestais e mencionou-se, para o final do século XIX e as primeiras décadas do seguinte, a conservação do território.

Neste período, a função produtiva é também incontornável, tanto pelo peso dos produtos florestais — madeira, cortiça, lenhas, resina e frutos — na economia da floresta, como pela importância que estes têm no abastecimento em matérias-primas das indústrias florestais e na actividade dos proprietários.

Cerca de três quartos da área florestal estão dedicadas quase exclusivamente aos produtos florestais. Segundo MENDES (1996 e 1998), numa avaliação global, estes correspondem a cerca de 84% do "valor de uso directo" da floresta e se se excluir o montante estimado para a caça, que na maior parte dos casos não é apropriado pelos proprietários florestais, aquela percentagem sobe para 96%.

O perfil da floresta analisado do lado dos proprietários é também claramente centrado nos produtos florestais. Assim, as madeiras e a cortiça são o centro de actividade das empresas industriais e exportadoras. Também o amplo grupo dos proprietários florestais privados retira rendimento principalmente dos produtos florestais. Refira-se, a este propósito, um trabalho (cf. BAPTISTA e SANTOS, 2005) conduzido em 27 freguesias, distribuídas pelas diferentes regiões do Continente e em que foram inquiridos 2406 proprietários florestais. Destes, 77% tinham madeiras, lenhas ou cortiça, como principal origem do rendimento da floresta. Relativamente a outras actividades é esclarecedora a situação da caça e das actividades de lazer e recreio (turismo rural, percurso

todo-o-terreno, cicloturismo, percurso pedonal, pesca de rio e de represas, merendas e passeios não organizados). A prática destas últimas actividades só foi referenciada por 3% dos inquiridos e apenas em dois casos tinha havido rendimento para o proprietário. A caça era praticada nas propriedades de 35% dos inquiridos, mas em 27% dos casos sem qualquer rendimento para o proprietário, em 6% o proveito era o autoconsumo e só em 2% tinha havido um rendimento monetário.

O peso dos produtos florestais nas receitas da floresta ressaltou também num inquérito (cf. BAPTISTA, *in lit.*) a 820 unidades baldio da região Norte (conjunto das Regiões Agrárias de Entre-Douro e Minho e de Trás-os-Montes) em que dos 651 baldios que responderam sobre qual a actividade que mais receitas lhes tinha proporcionado nos últimos dez anos, 85% indicaram a madeira ou a resina.

Nas últimas décadas emergiram duas outras funções da floresta: o ambiente e as actividades de lazer e recreio. Começa-se pela dimensão ambiental, que reaparece depois de um longo interregno. De facto, o lançamento pelo Estado, em 1938, do Plano de Povoamento Florestal dos baldios é de algum modo, a consagração de uma Silvicultura em que a preocupação produtiva já se havia sobreposto aos temas ambientais. Depois, com esta mesma orientação, tudo foi num crescendo: a acção do Fundo de Fomento Florestal na arborização dos terrenos privados do Sul do país; o empenho florestador das empresas de pasta para papel, sobretudo desde os anos setenta e, ainda, o designado Projecto Florestal Português financiado pelo Banco Mundial.

Nestes anos, não deixaram, é certo, de emergir outras preocupações, de que podem referir-se, como exemplo, o trabalho de GUERREIRO (1953) sobre as relações da floresta com a conservação do solo e da água e, dez anos depois, um escrito de ALVES (1963) sobre o uso múltiplo da floresta. Dada, no entanto, a determinação então dominante na Silvicultura que florestava, estes temas ficaram apenas como registo académico.

Foi só com o despertar da questão ambiental na opinião pública urbana e, sobretudo, devido aos compromissos decorrentes da integração europeia que se verificou, nas últimas duas décadas, o reencontro da floresta e da silvicultura com o ambiente. As preocupações, em Portugal, com a protecção da natureza são, de qualquer modo, anteriores. A criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês no início dos anos setenta é uma etapa decisiva neste processo. A concepção da protecção que predominava nesta fase tendia, no entanto, a separar os espaços protegidos dos produtivos. Esta perspectiva só viria a alterar-se de modo marcante no plano legal, em 1987, com a Lei de Bases do Ambiente que, sem excluir a manutenção de reservas a proteger, definiu, como objectivo, regular e intervir também nos espaços produtivos.

Os contornos actuais da questão ambiental são mais amplos do que há um século quando foram impostos, como antes se salientou, pelo Estado e pela Silvicultura e se centravam na conservação dos territórios. Agora, retomam esta preocupação mas englobam também a preservação dos ecossistemas e uma contribuição para assegurar a valorização da paisagem e um adequado ordenamento do espaço.

A aplicação deste projecto tem, no

entanto, de ser clarificada. De facto, o discurso ambiental sobre a floresta tende a retomar, embora em termos bem mais amenos, a oposição que há duas décadas se procurou estabelecer entre a *má*, na época, o eucalipto, e a *boa* floresta. Este antagonismo foi entretanto ultrapassado, para o que deu um contributo relevante o trabalho de ALVES e PEREIRA (1990), mas reaparece agora numa terminologia que também tem subjacente uma oposição: floresta de produção *versus* floresta de protecção. Esta última seria a mais favorável para o ambiente, a primeira uma escolha a tolerar em nome da economia.

Este modo de colocar a questão, para além da justeza da dicotomia proposta, escamoteia o problema central a encarar, que não é uma mera indicação sobre a composição da floresta a instalar mas a necessidade de avaliar os serviços ambientais que a floresta presta. Este procedimento deveria ser mesmo incontornável sempre que se considere o pagamento de qualquer subsídio a pretexto do ambiente.

A noção de serviço, nesta acepção, implica um prestador, um utilizador ou beneficiário e o bem, sobre o qual o prestador intervém para produzir o *output* que o utilizador procura. A definição de cada serviço ambiental relativo à floresta exige assim a identificação do prestador, da floresta que constitui o bem em que há intervenção, do modelo desta e do *output* obtido com esta acção. Admite-se que o utilizador é a sociedade, representada pela Administração Pública.

Identificado e caracterizado o serviço, é ainda necessário verificar se reúne condições que legitimem o seu pagamento. A avaliação desta legitimidade depende de duas ordens de

circunstâncias. A primeira relaciona-se com as condições de prestação do serviço. A segunda com o cumprimento dos critérios que possam justificar o seu pagamento pelo Estado.

Relativamente à primeira destas circunstâncias, o pagamento só se justifica quando há uma produção intencional de um *output*, associada a um custo não nulo. Sempre que o *output* corresponde a uma externalidade positiva da produção a que não está associado qualquer custo adicional, não se justifica, obviamente, qualquer tipo de pagamento.

Quanto à segunda circunstância, para se justificar o pagamento pelo Estado, é ainda necessário verificar algumas condições. A primeira é averiguar se é possível obter o *output* pretendido de outro modo, com um custo inferior. Se tal não for possível e caso haja razões imperiosas que levem a admitir a intervenção pública, esta deve ainda ser desenhada de modo a diminuir, na medida do possível, os custos de transacção.

Passar do enunciado geral dos benefícios ambientais da floresta a uma definição de serviço ambiental exige portanto um trabalho rigoroso, tanto no plano técnico, como no económico. Este é o caminho a percorrer para situar devidamente as opções ambientais relativas à floresta.

A caça e outras modalidades de lazer e recreio registam, como já se referiu, uma procura em crescimento nos territórios da floresta. O fluxo de visitantes e de utilizadores daí decorrente constitui um aspecto relevante no relacionamento da população, nomeadamente da urbana, com o território e tem de ser integrada nas políticas destinadas à floresta, seja

esta pública, comunitária ou privada. Estas podem contribuir decisivamente para os proprietários adaptarem a sua gestão e se organizarem de modo a que possam beneficiar com este fluxo. A este propósito, convém recordar que a floresta pública — as matas nacionais — ocupa apenas 3% da área florestal. No contexto europeu é um valor muito baixo que reduz as possibilidades, aproveitadas noutros países, de procurar diferenciar entre o Estado e o sector privado as funções que a economia e a sociedade esperam da floresta, nomeadamente no lazer e recreio.

Não faltam, em todo o caso, experiências do modo como se tem gerido a procura da floresta pela população. Um ensinamento a retirar destas situações é a necessidade de adequar as propostas aos diferentes tipos de público e de incorporar esta relação no âmbito mais alargado (direitos de uso, direitos de propriedade, regulações dos usos) do relacionamento da população com os territórios.

Finalmente, uma referência ao peso simbólico. No epílogo de um percurso pelas florestas no "imaginário ocidental", HARRISON (1992) conclui que estas "estão ainda nas profundezas da memória cultural associadas à transcendência humana". Acrescenta também que emergem como uma exterioridade tranquilizadora face à ordem das instituições e ao *logos* onde nos movemos. Aqui enraíza o peso simbólico e o conforto que sentimos com a existência da floresta e que constituem hoje a sua principal vantagem. Mas a defesa desta exige que a floresta exista, de facto, e que a harmonia desta existência não seja perturbada por qualquer dano aos que nela trabalhem, aos povoados que sentem mais de perto

a sua presença ou ao meio natural.

A floresta tem, de facto, de existir. Actualmente vulgarizou-se uma designação que com frequência aparece como alternativa a floresta: espaço florestal. Os que percorrem o país e se vão confrontando com a alternativa não tardam a perceber que, muitas vezes, a expressão espaço florestal é um eufemismo utilizado para referir a floresta agora inexistente ou a que se encontra despedaçada. Estes espaços florestais não surgem, no entanto, aos olhos das populações como uma protecção relativamente à ordem das instituições, pelo contrário, aparecem como parte desta própria ordem.

A outra exigência, relativa à relação com as pessoas e com o ambiente, pode hoje ser avaliada e harmonizada através da certificação da floresta nos planos social e ambiental. Existem, como é bem conhecido, procedimentos devidamente codificados que permitem assegurar aos urbanos e aos consumidores que a externalidade tranquilizadora da floresta não enraíza em qualquer agressão a pessoas ou à natureza. A certificação aparece assim como uma via para consolidar o relacionamento da sociedade com a floresta.

Nota final

Ao longo deste texto foram-se retendo algumas conclusões, em que não se vai insistir. Referiu-se a diversidade dos proprietários florestais e das suas modalidades de gestão e acentuou-se a relevância da matriz fundadora da Silvicultura. Sublinhou-se também que a floresta não pode ser separada dos seus proprietários e que importa ter em conta as diferentes lógicas de gestão com que estes actuam. Mas a digressão pela

floresta, que agora se encerra, permite ainda que se salientem dois pontos.

O primeiro tem a ver com a ampliação da própria floresta. Partindo do limiar de 1875, em que não significava muito mais do que uns 7% da área do Continente, acabaria por atingir mais de um terço dessa área, nos finais do século XX. O grande avanço — de 7 para 28% da área continental — foi conseguido até 1938, quase inteiramente por impulso particular, prosseguindo depois com o contributo — instalação, ou pelo menos financiamento — do Estado.

As funções que a floresta foi desempenhando — é o segundo e último ponto — pesaram diferentemente em cada um dos três períodos que aqui foram considerados, 1875-1938, 1938-1974, e após 1974. A função produtiva foi a mais regular, tendo uma presença forte em qualquer dos tempos. Em contraste, a articulação com os sistemas agrários, importante até aos anos setenta, declinou depois, não sendo já marcante no último quartel do século XX. A função de conservação do território apresentou, por seu turno, o andamento mais irregular: objecto da preocupação do Estado, foi também ela que, até 1938, justificou e lançou a intervenção do mesmo Estado no âmbito florestal. Após 1938, o próprio Estado trocava esta justificação pela do interesse pela floresta produtiva. No último período, seriam por sua vez a sociedade e o peso dos compromissos europeus a recuperarem a função de conservação, renovando-a e transformando-a em parte da questão do ambiente. As dimensões de lazer e recreio foram então acrescentadas, sendo a floresta finalmente envolvida na relação simbólica da sociedade com a natureza.

Bibliografia

- ALVES, A.A.M., 1963. O conceito florestal de uso múltiplo sob uma óptica de desenvolvimento económico *Agros* **46**(2) : 141-150.
- ALVES, A.A.M., PEREIRA, J.S., coords. 1990. *Impactes ambientais e sócio-económicos do eucaliptal em Portugal*, Lisboa, 105 pp.
- BAPTISTA, F.O., 1993. *A política agrária do Estado Novo* (capítulo 14 - Política florestal), Porto, 414 pp.
- BAPTISTA, F.O., SANTOS, R.T., 2005, *Os proprietários florestais. Resultados de um inquérito*, Oeiras, 93 pp.
- BAPTISTA, F.O. in lit.. *Os baldios. Resultados de um inquérito*.
- CARVALHO, J.B., MORAIS, C.J.E., 1996. Análise da florestação em Portugal 1966-1995. *Informação Florestal* **15** : 3-13.
- ESPADA, J.M., 1991. *Plano Florestal Português*. 2 volumes, Instituto Nacional de Administração, 286 pp. + anexo.
- GERMANO, M.A., 1999. *Diagnóstico dos baldios a nível nacional*. Lisboa, Direcção-Geral das Florestas, 12 pp.
- GUERREIRO, M.G., 1953. *A floresta na conservação do solo e da água*. Lisboa, 193 pp.
- GOMES, A.M.A., 1969. *Fomento da arborização nos terrenos particulares*. Lisboa, 390 pp.
- HARRISON, R., 1992. *Forêts. Essai sur l'imaginaire occidental*. Paris, 398 pp.
- LOPES, J.M.S., 1960. O Regime florestal na propriedade privada. *A agricultura e o II Plano de Fomento*, volume II : 211-226.
- LOURO, V., 1988. *Projecto Florestal Português/Banco Mundial. Relatório final de execução*, Lisboa, Direcção-Geral das Florestas, 27 pp.
- MENDES, A., 1996. Relator, *O sector florestal português*, Lisboa. Nota - Este trabalho é, em parte, uma versão preliminar de Mendes (1998) e só foi utilizado para estimar a percentagem do "valor de uso directo" que corresponde aos frutos florestais.

- MENDES, A., 1998. Relator, *Livro Verde da cooperação Ensino Superior – Empresa. Sector florestal*, 172 pp.
- NATIVIDADE, J.V., 1950. *Subericultura*, Lisboa, 387 p.
- PLANO DE FOMENTO FLORESTAL (1940), Lisboa, 202 pp.
- RADICH, M.C., 1991. A silvicultura em Portugal no século XIX. *Ler História* **22** : 53-73.
- RADICH, M.C., 1994. Uma exótica em Portugal. *Ler História* **25** : 11-26.
- RADICH, M.C., 1995. O saber da resinagem em Portugal. *Ler História* **27-28** : 177-199.
- RADICH, M.C., 2000. A floresta no Portugal Oitocentista, em Maria Carlos Radich e A.A. Monteiro Alves. *Dois séculos da floresta em Portugal: séculos XIX e XX*, Lisboa, pp. 7-108.
- VIEIRA, J.A.N. 1991. Arborização e desarborização em Portugal. *Informação Florestal* **8** : 9-15.
- Entregue para publicação em Junho de 2005*
Aceite para publicação em Setembro de 2005